

# JÚLÍUSDÓTTIR



## MEÐAL EFNIS:

Bjarni Már Magnússon	Hlutverk landgrunnsnefndar Sameinuðu þjóðanna	449
Einar Karl Hallvarðsson	Hvernig er þetta með ríkið?	495
Skúli Magnússon	Er þörf á lagasetningu um aðild hins opinbera að dómsmálum?	527
Lára V. Júlíusdóttir	Vistarbönd? – Um samkeppnisákvæði í persónubundnum ráðningarsamningum	539
Rökstólar:	Er þörf á stjórnarskrárbreytingu?	551

# Umhverfisréttur og stjórnarskráin



Aðalheiður Jóhannsdóttir,  
dósent við lagadeild H. Í.

## 1. Inngangur

Í kjölfar umræðu um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins er vert að velja því fyrir sér hvort nauðsynlegt er að veita umhverfi og náttúruauðlindum stjórnarskrárvernd samhliða því að stjórnarskrárverja rétt almennings til ákveðinna gæða (ástand og magn) umhverfis og náttúruauðlinda. Í þessu sambandi eru mér efst í huga þrjú atriði:

- (1) að tryggður verður réttur almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda,
- (2) að tiltekin gæði umhverfis og náttúruauðlinda njóti verndar í stjórnarskrá án skírskotunar til hagsmuna einstaklinga, og loks,
- (3) að tryggt verði í stjórnarskrá að nýting umhverfis og náttúruauðlinda verði í samræmi við þá grunnhugsun sem býr að baki sjálfbærri þróun og þeirra meginreglna sem taldar eru nauðsynlegar til þess að koma sjálfbærri þróun til framkvæmda.

Hér á eftir mun ég velta fyrir mér nokkrum atriðum sem lúta að ofangreindu. Þar að auki mun ég fjalla lítilsháttar um grein 110b í norsku stjórnarskránni en þeirri grein er m.a. ætlað að tryggja að umhverfi og náttúruauðlindir séu nýttar í samræmi við þá hugmyndafræði sem býr að baki sjálfbærri þróun. Til skýringarauka mun ég fyrst fjalla um nokkur almenn atriði sem varða umhverfisrétt og þróun hans og einnig víkja lítillega að tengslum umhverfisréttar og mannréttinda.

## 2. Umhverfisréttur

Ekki er langt síðan kerfisbundin umfjöllun hófst um lagareglur sem hafa að markmiði að vernda ytra umhverfi og náttúruauðlindir. Réttarsviðið sem jafnan er nefnt umhverfisréttur, hefur þróast hratt og er nú þegar nokkuð yfirgrípsmikið. Nægir að vísa til þeirrar þróunar sem hefur orðið hér á landi undanfarinn áratug og umfangs íslensks umhverfisréttar.

Nokkur atriði einkenna umhverfisrétt. Ber þar fyrst að nefna ríka alþjóðlega skírskotun. Alþjóðleg stefnumörkun í umhverfismálum og alþjóðlegir samningar á þessu sviði setja í auknum mæli mark sitt á þróun landsréttar einstakra ríkja. Alþjóðleg stefnumörkun endurspeglar oft áherslur og úrræði, t.d. ákveðin lagaleg úrræði, sem þegar hafa áunnið sér sess hjá einstökum ríkjum. Eru varúðarreglan og áhersla á þátttöku almennings í ákvarðanatöku sem áhrif hefur á umhverfið, ágæt dæmi þar um. Fyrirnefnda reglan á sér rætur í landsrétti bæði Vestur-Þýskalands og Svíþjóðar en sú síðari festi sig í sessi í Bandaríkjunum í upphafi áttunda áratugarins. Óhætt er að segja að þróunin í Bandaríkjunum ásamt þeim áherslum sem voru viðfangsefni umhverfisráðstefnunnar í Stokkhólmi 1972, hafi lagt grunn að auknum áhuga á umhverfismálum, auk þess að stuðla að aukinni vitund almennings um nauðsyn þess að vernda umhverfi og náttúruauðlindir með hagsmunum komandi kynslóða í huga, þótt vissulega hafi fleiri þættir átt hér hlut að máli.

Í öðru lagi byggist umhverfisréttur á reglum sem ætlað er að koma í veg fyrir skerðingu og varanlegt tjón á umhverfi og náttúruauðlindum, í stað þess að reyna að bæta úr eftir að skerðing eða óafturkræfar breytingar hafa orðið. Meginreglan sem býr þarna að baki, er vafalaust sú regla sem íslensk umhverfislöggjöf byggist á, og birtist hún í margs konar úrræðum sem ætlað er að vernda umhverfi og náttúruauðlindir, eins og íslensk umhverfislöggjöf ber vitni um.

Í þriðja lagi teljast einnig til réttarsviðsins aðrar mikilvægar meginreglur. Til dæmis má nefna varúðarreglu, greiðslureglu (mengunarbótareglu) og meginregluna um samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið, að ógleymdri meginreglunni um sjálfbæra þróun. Um meginreglurnar má það segja að fyrir utan ákveðna erfiðleika við að afmarka innihald þeirra hafa þær einar og sér lítil lagaleg áhrif fyrr en þær hafa verið útfærðar í lagakerfum einstakra ríkja. Ofangreindar meginreglur eru hins vegar aðall umhverfisréttarins og undirstaða hans og má sjá tilvísanir til þeirra í nær öllum nýlegum alþjóðlegum samningum, sem og í löggjöf einstakra ríkja, þótt útfærslurnar séu með mismunandi móti.

Loks, í fjórða lagi, er rétt að nefna þá áherslu sem lögð hefur verið á að almenningur eigi þess kost að taka þátt í ákvarðanatöku sem áhrif hefur á umhverfið, t.d. með því að tryggja aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Í þessu sambandi má nefna markmiðsgrein samnings um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum sem jafnan er nefndur Árósasamningur. Í greininni

lgareglur sem hafa að  
éttarsviðið sem jafnan  
gar nokkuð yfirgrips-  
r á landi undanfarinn

nefna ríka alþjóðlega  
og alþjóðlegir samn-  
i landsréttar einstakra  
g úrræði, t.d. ákveðin  
um ríkjum. Eru varúð-  
iðku sem áhrif hefur á  
ætur í landsrétti bæði  
ssi í Bandaríkjunum í  
min í Bandaríkjunum  
áðstefnunnar í Stokk-  
ismálum, auk þess að  
þ vernda umhverfi og  
za, þótt vissulega hafi

er að koma í veg fyrir  
ndum, í stað þess að  
reytingar hafa orðið.  
em íslensk umhverfis-  
em ætlað er að vernda  
jggjöf ber vitni um.  
ægar meginreglur. Til  
bótareglu) og megin-  
önnur sjónarmið, að  
ginreglurnar má það  
úihald þeirra hafa þær  
rðar í lagakerfum ein-  
all umhverfisréttarins  
llum nýlegum alþjóð-  
útfærslurnar séu með

lögð hefur verið á að  
ku sem áhrif hefur á  
að upplýsingum um  
em áhrif hafa á um-  
nings um aðgang að  
gang að réttlátri máls-  
samningur. Í greininni

kemur fram að aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál, þátt-  
taka almennings í ákvarðanatöku sem áhrif hefur á umhverfið, og aðgangur að  
réttlátri málsmeðferð eru taldar forsendur þess að hver einstaklingur af núver-  
andi og komandi kynslóðum geti lifað í umhverfi sem tryggir heilsu og velferð  
hans. Efnisreglur Árósasamningsins eru þó ekki þess eðlis að þær tiltaki hver  
gæði umhverfisins eiga að vera, enda eru reglur samningsins fyrst og fremst  
málsmeðferðarreglur. Með þessari aðferð, þ.e. ef reglur samningsins eru færðar  
í landslög, er ábyrgð á ákvörðunum sem áhrif hafa á umhverfið, á vissan hátt  
varpað yfir á almennung því að að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, hefur  
almennungur rétt til þess að koma að athugasemdum á meðan tiltekna ákvarð-  
anir eru í undirbúningi hjá stjórnvöldum. Oftast eru þó fátækleg úrræði til þess  
að koma í veg fyrir að ákvarðanirnar séu teknar nema þær beinlínis brjóti í bága  
við lög. Við þetta er því að bæta að Árósasamningurinn sem slíkur setur  
manninn og þarfir hans í brennidepil og gerir þær að vissu leyti að forsendu  
umhverfisverndar en mannlegar þarfir þurfa ekki nauðsynlega að fara saman  
við þær aðstæður sem eru nauðsynleg forsenda umhverfis- og náttúruverndar  
til langs tíma titið.

En hvernig tengist ofangreint nauðsyn þess að setja í stjórnarskrá ákvæði sem  
tryggir rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda, og að  
tiltekin gæði umhverfis og náttúruauðlinda njóti stjórnarskrárverndar án sér-  
stakrar skírskotunar til hagsmuna einstaklinga, og loks að nýting náttúruauð-  
linda verði í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun?

### 3. Grein 110b í norsku stjórnarskránni

Löng hefð er fyrir því að líta til nágrannaríkjanna þegar undirbúnar eru  
breytingar á íslensku löggjöf. Í ljósi þessa mun ég nú fjalla lítillega um grein  
110b í norsku stjórnarskránni. Ákvæðið sem er frá árinu 1992, endurspeglar  
pólítiska málamiðlun eins og títt er við lagasetningu. Grein 110b hljóðar svo á  
norsku:

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktions-  
ævnne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig  
og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretagere deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerene berettigede  
til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværk-  
satte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder giver nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grunds-  
ætninger.

Í ákvæðinu segir m.a. að allir eigi rétt til umhverfis sem tryggi þeim heil-  
brigði, og að allir eigi rétt á náttúru þar sem fjölbreytni er viðhaldið. Í öðru lagi  
að náttúruauðlindir skuli nýttar með langtímahagsmunum að leiðarljósi og m.t.t.  
hagsmuna komandi kynslóða og réttinda þeirra (tilvísun til sjálfbærrar þró-  
unar). Í þriðja lagi skal almennungur eiga rétt á upplýsingum um ástand um-

hverfis og náttúru og rétt til upplýsinga um áhrif áætlaðra framkvæmda. Loks er vísað til hlutverks yfirvalda að setja nánari reglur til þess að ná settum markmiðum.

Samkvæmt norskum rétti er sjálfstætt, lagalegt gildi ákvæðisins ekki talið mikið, og í öllum aðalatriðum ræðst inntak þess af ákvæðum almennra laga og reglna sem settar eru til þess að ná markmiðunum sem í því felast. Til dæmis telja norskir fræðimenn að einungis í undantekningartilvikum sé mögulegt að byggja beint á ákvæðinu og hafa verið nefnd tvö tilvik þar sem þetta gæti átti sér stað:

- (1) ef ekki er í gildi almenn löggjöf sem varðar viðkomandi þátt umhverfis- og náttúruverndar, og
- (2) ef stjórnvöld beita ekki settum reglum í meðferð tiltekinna mála sem áhrif hafa á umhverfið.

Annað mikilvægt atriði er vert að nefna en það varðar samþættingu sjónarmiða umhverfis- og náttúruverndar við önnur rík sjónarmið sem ákvarðanataka sem áhrif hefur á umhverfið, byggist á. Í norskum rétti hefur tilvist greinar 110b orðið til þess að meiri kröfur eru gerðar til undirbúnings og rökstuðnings ákvarðana sem hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfið, og hefur dómaframkvæmd þar í landi að nokkru leyti staðfest þessi sjónarmið og nauðsyn á samþættingu ofangreindra sjónarmiða.

#### 4. Tengsl umhverfisréttar og mannréttinda

Rétt er að velta fyrir sér hvort réttur almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda telst til viðurkenndra mannréttinda. Vandfundin eru ákvæði í mannréttindasamningum sem gefa tilefni til þess að draga þá ályktun að slík réttindi hafi öðlast almenna viðurkenningu þótt benda megi á tvo samninga sem gefa slíkan rétt til kynna. Þetta eru Mannréttindaskrá Afríku frá 1981 (The African Charter on Human and Peoples' Rights) og San Salvador-bókunin við Mannréttindasamning Ameríku frá 1988 (Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, „Protocol of San Salvador“).

Hvað varðar íslenskan rétt, er eðlilegt að skoða sérstaklega framkvæmd og túlkun Mannréttindasamnings Evrópu (MSE) sem lagagildi hefur hér á landi í samræmi við lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu, svo og niðurstöður Mannréttindadómstólsins (MDE) þótt eigi séu þær bindandi að íslenskum rétti. Dómaframkvæmd MDE gefur ekki til kynna að það beri að skýra ákvæði MSE á þann hátt að viðurkenndur sé skilyrðislaus réttur almennings til ákveðinna gæða umhverfisins sem telja má til mannréttinda, þótt MDE hafi vissulega gefið umhverfismálum ákveðið vægi þegar 8. gr. MSE og 1. gr. 1. samningsviðauka við MSE hafa verið skýrðar og í húfi hafa verið einstaklingsbundnir hagsmunir sem MSE veitir vernd. Nálgunin í þeim dómum MDE sem

framkvæmda. Loks er  
ss að ná settum mark-

ákvæðisins ekki talið  
ðum almennra laga og  
í því felast. Til dæmis  
vikum sé mögulegt að  
sem þetta gæti átti sér

mandi þátt umhverfis-

ð tiltekinna mála sem

r samþættingu sjónar-  
við sem ákvarðanataka  
fur tilvist greinar 110b  
ings og rökstuðnings  
verfið, og hefur dómá-  
narmið og nauðsyn á

til ákveðinna gæða  
aréttinda. Vandfundin  
til þess að draga þá  
gu þótt benda megi á  
nnréttindaskrá Afríku  
šhts) og San Salvador-  
Additional Protocol to  
f Economic, Social and

klega framkvæmd og  
ldi hefur hér á landi í  
Evrópu, svo og niður-  
u þær bindandi að  
synna að það beri að  
ðislaus réttur almenn-  
nnréttinda, þótt MDE  
r 8. gr. MSE og 1. gr.  
afa verið einstaklings-  
im dómum MDE sem

liggja fyrir, benda þó frekar til þess að sambærilegum árangri hefði oftast verið mögulegt að ná með því að styðjast við meginreglur grenndarréttar. Þó verður ekki litið fram hjá þeirri staðreynd að ákveðinn árangur næst í umhverfismálum þegar einstaklingsbundnir hagsmunir fara saman með umhverfishagsmunum sem eru í húfi hverju sinni. Fyrirliggjandi niðurstöður MDE benda þó ekki til þess að viðurkenndur hafi verið réttur almennings til tiltekinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda eða að slíkur réttur teljist til mannréttinda sem varin eru af MSE.

## 5. Hver yrði ávinningurinn?

Hver yrði ávinningurinn af því að setja sérstakt ákvæði í íslensku stjórnarskrána sem tryggði almenningi rétt til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda og gerði ákveðnar kröfur til stjórnvalda þegar ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið, eru undirbúnar? Árangurinn veltur m.a. á því hvernig slíkt ákvæði yrði orðað. Í þessu sambandi mætti hafa grein 110b í norsku stjórnarskránni sem fyrirmynd að ákveðnu marki. En betur má ef duga skal, því grein 110b er á ákveðinn hátt barn síns tíma. Til dæmis má nefna að tengingin við eina af helstu meginreglum umhverfisréttarins – hér á ég við varúðarreglu – er óljós, ef nokkur í norska ákvæðinu, þótt því sé reyndar haldið fram í Noregi að reglan eigi sér stoð í umræddri grein 110b.

En aftur að spurningunni. Gera má ráð fyrir því að sambærilegt ákvæði og er að finna í grein 110b í norsku stjórnarskránni tryggði vandaðri og yfirvegaðri ákvarðanatöku þegar ljóst er að ákvarðanirnar muni hafa í för með sér umtalsverð og óafturkræf áhrif á umhverfi og náttúruauðlindir og kallaði m.a. á betri rökstuðning af hálfu löggjafans og annarra sem taka slíkar ákvarðanir. Að minnsta kosti yrðu sjónarmið sem lúta að vernd umhverfis og náttúruauðlinda, svo og réttur almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda, jafnréttá sjónarmiðum sem varða atvinnufrelsi og vernd eignaréttinda.

Í öðru lagi er ekki óhugsandi að í einhverjum tilvikum yrði mögulegt fyrir almenning, félög sem hafa umhverfisvernd að markmiði sínu, og í ákveðnum tilvikum opinberar stofnanir sem vinna að aukinni umhverfis- og náttúruvernd, að byggja kröfur sem lúta að aukinni umhverfisvernd, beint á slíku ákvæði, þ.e.a.s. ef mögulegt væri að fylgja slíkum kröfum eftir, t.d. í dómsmáli.

Í þriðja lagi má gera ráð fyrir því að tilvist ákvæðis í stjórnarskrá gerði það að verkum að umhverfi og náttúruauðlindir, þessi óbætanlegu gæði, nytu meiri og almennari viðurkenningar þótt ekki sé mögulegt að meta gæðin til fjár eftir almennum mælikvarða.

Loks má nefna að Ísland yrði í hópi framsæknustu ríkja heims í þeirri viðleitni að tryggja umhverfisvernd og sjálfbærri þróun lagalega stöðu, þ.e. réttur almennings yrði tryggður eins og ég vék að, svo og ef tilteknum umhverfisgæðum og náttúruauðlindum yrðu veitt stjórnarskrárvernd án tengsla við einstaklingsbundna hagsmuni.

## 6. Lokaorð

Ég hef nú vakið athygli á nokkrum atriðum sem varða þetta mikilvæga mál. Stjórnarskrárvernd fyrrgreindra réttinda þarf að undirbúa vel. Meðal annars vegna þeirra breytinga sem hafa orðið í umhverfisrétti á undanförunum áratug, og með hliðsjón af því að nú þegar liggja fyrir margar nýjar og nýlegar rannsóknir í umhverfisrétti, t.d. á Norðurlöndum, nægir ekki að dusta rykið af gömlum frumvörpum sem áður hafa verið lögð fram á Alþingi til þess að koma þeirri hugsun til skila sem nauðsynleg er, þ.e.a.s. ef ákveðið verður að bæta við ákvæði í íslensku stjórnarskrána sem verndar sérstaklega umhverfi og náttúruauðlindir og réttindi almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda.